Conclusioni dell'avvocato generale

MAURICE LAGRANGE

29 novembre 1961

Traduzione dal francese

Signor Presidente, signori giudici,

Questa lite tra la Commissione della Comunità Economica Europea ed il Governo della Repubblica italiana mi sembra non sollevi questioni particolarmente complesse; essa merita tuttavia un esame molto attento, e perchè si tratta della prima controversia riguardante il Trattato di Roma sottoposta alla Corte di Giustizia, e perchè essa verte su una procedura particolarmente importante per l'applicazione del Trattato, cioè quella relativa alla constatazione delle trasgressioni da parte degli Stati membri degli obblighi ad essi incombenti. Voi sapete che, a differenza del Trattato C.E.C.A. il quale attribuisce all'esecutivo, cioè all'Alta Autorità, il potere di constatare la trasgressione di uno Stato, salvo ricorso alla Corte, nel Trattato di Roma la responsabilità della constatazione spetta direttamente alla Corte la quale provvede a richiesta della Commissione o di un altro Stato membro. Considerando inoltre che l'esecuzione del Trattato di Roma — cioè la progressiva applicazione di tutte le misure necessarie per raggiungere gli obiettivi della Comunità — dipende soprattutto dal comportamento degli Stati membri, si scorge facilmente l'importanza del compito attribuito alla Corte, chiamata a giudicare della conformità al Trattato di detto comportamento.

L'addebito fatto al Governo italiano nella presente controversia riguarda l'articolo 31 del Trattato, relativo all'eliminazione delle restrizioni quantitative agli scambi fra gli Stati membri. È a tutti noto che il mercato comune è ben più di un'unione doganale; cionondimeno esso è *in primo luogo* un'unione doganale. L'instaurazione del mercato comune doveva perciò implicare, fra le prime realizzazioni, la soppressione dei dazi doganali fra gli Stati membri, come pure l'istituzione di una tariffa esterna comune e, d'altro lato, l'eliminazione delle restrizioni quantitative fra gli Stati membri, correntemente chiamate contingenti.

Naturalmente, la prima condizione per poter realizzare senza difficoltà il programma è che la situazione esistente al momento dell'entrata in vigore del Trattato *non peggiori* per alcun motivo; ciò è quanto s'intende con l'espressione *standstill*. È questo l'oggetto dell'articolo 12, per quanto riguarda i dazi doganali (« Gli Stati membri si astengono dall'introdurre fra loro nuovi dazi doganali all'importazione ed all'esportazione o tasse di effetto equivalente e dell'aumentare quelli che applicano nei loro rapporti commerciali reciproci »), e dell'articolo 31, per quanto riguarda le restrizioni quantitative :

> « Gli Stati membri si astengono dall'introdurre fra loro nuove restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente. »

Tuttavia, come la Commissione rileva nell'atto introduttivo, gli autori del Trattato hanno voluto tener conto del livello di liberalizzazione degli scambi raggiunto da ciascuno Stato membro nel quadro dell'O.E.C.E. Così l'articolo 31, al secondo comma, dichiara che l'obbligo di standstill, cioè il divieto di introdurre nuove restrizioni quantitative, non si applica

> « che al livello di liberalizzazione *attuato* in applicazione delle decisioni del Consiglio dell'O.E.C.E. in data 14 gennaio 1955. Gli Stati membri »

prosegue l'articolo

> « notificano alla Commissione, al più tardi sei mesi dopo l'entrata in vigore del presente Trattato, i loro elenchi dei prodotti liberalizzati in applicazione di tale decisione. *Gli elenchi così notificati sono consolidati tra gli Stati membri.* »

Giuridicamente, perciò, per ciascun prodotto indicato nella lista in tal modo notificata, il divieto per lo Stato di cui trattasi di introdurre in avvenire nuove restrizioni quantitative discende *ipso iure* da detta notifica.

Con lettera 17 dicembre 1958, il Governo italiano notificava alla Commissione l'elenco dei prodotti liberalizzati in applicazione delle decisioni dell'O.E.C.E. Fra questi prodotti erano compresi i seguenti :

— suini non destinati alla macellazione,

— lardo,

— carni salate, secche, affumicate, cotte o semplicemente preparate in altra maniera,

— strutto di qualsiasi consistenza, compreso l'olio di strutto.

Viceversa, con decreto interministeriale 18 giugno 1960, venivano sospese *fino al* 31 *agosto* 1960 le importazioni da qualsiasi provenienza (ivi compresi perciò gli altri Stati membri) dei seguenti prodotti :

— suini vivi,

— carni e frattaglie suine fresche, refrigerate o congelate,

— lardo e grasso di maiale non pressato nè fuso, fresco, refrigerato, congelato, salato o in salamoia, secco o affumicato,

— carni e frattaglie suine commestibili, salate o in salamoia, secche o affumicate,

— strutto ed altri grassi di maiale pressati o fusi.

Benchè questo elenco non corrisponda parola per parola a quello notificato il 17 dicembre 1958, è chiaro che i prodotti in esso indicati erano prodotti consolidati e che di conseguenza non poteva esserne vietata l'importazione. Il Governo italiano, nel dare comunicazione del decreto ministeriale alla Commissione (lettera 20 giugno 1960), dichiarava trattarsi di un provvedimento di carattere assolutamente provvisorio, deciso in seguito ad una crisi del mercato dei maiali ed intesa a permettere che altri provvedimenti adottati per normalizzare il mercato producessero il loro effetto.

Una rettifica pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 26 luglio prorogava al 30 settembre la validità della sospensione delle importazioni. Con decreto interministeriale del 28 luglio la sospensione veniva estesa ai prosciutti cotti. Infine, con decreto interministeriale del 28 settembre, pubblicato il 30 settembre, la sospensione veniva prorogata al 31 dicembre 1960.

La Commissione, la quale si era astenuta dall'intervenire di fronte alla prima sospensione ed alla successiva proroga di un mese,

decideva allora di dare inizio alla procedura contemplata nell'articolo 169 del Trattato, il quale stabilisce testualmente :

« La Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù del presente Trattato, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni.

Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di Giustizia. »

Con lettera 21 ottobre 1960 inviata al Ministro degli Affari Esteri della Repubblica italiana, la Commissione poneva il Governo italiano « in condizioni di presentare le sue osservazioni » nel termine di un mese. Non essendo pervenuta alcuna risposta ufficiale entro tale termine, il 21 dicembre 1960 la Commissione emetteva un « parere motivato » nel quale rilevava l'infrazione all'articolo 31 concretatasi nei provvedimenti di sospensione adottati dal Governo italiano ed invitava il Governo stesso a porvi fine entro un nuovo termine di un mese.

Ben lungi dall'accogliere le richieste della Commissione, il Governo italiano emanava il 23 dicembre 1960 un nuovo decreto interministeriale, pubblicato il 31 dicembre, con il quale la sospensione delle importazioni dei prodotti di cui trattasi era prorogata al 31 marzo 1961.

Tuttavia con lettera 5 gennaio 1961, cioè prima che scadesse il termine di un mese fissato dal parere motivato della Commissione, il Governo italiano, pur notificando alla Commissione il nuovo decreto interministeriale di proroga, dichiarava tra l'altro quanto segue :

« Le autorità italiane confidano che la Commissione possa concordare, *in virtù delle facoltà ad essa conferite dall'articolo 226 del Trattato di Roma*, sulle misure adottate per fronteggiare la eccezionale situazione del mercato italiano... »

In tal modo il Governo italiano faceva, per la prima volta, espresso richiamo all'articolo 226 che, come sapete, consente, durante il periodo transitorio, ad uno Stato membro in preda a

« difficoltà gravi e suscettibili di protrarsi in un settore dell'attività economica»

di

« *domandare di essere autorizzato* ad adottare misure di salvaguardia che consentano di ristabilire la situazione e di adattare il settore interessato all'economia del mercato comune. »

Il numero 2 dello stesso articolo stabilisce le modalità da seguire :

« a richiesta dello Stato interessato, la Commissione, con procedura d'urgenza, stabilisce senza indugio le misure di salvaguardia che ritiene necessarie precisandone le condizioni e le modalità d'applicazione. »

Infine, il numero 3 precisa che le misure in tal modo autorizzate possono implicare deroghe alle norme del Trattato, tuttavia solo nei limiti e nei termini strettamente necessari. Pare quindi che il Governo italiano ritenesse : 1° che la crisi del mercato dei maiali era una delle circostanze contemplate nell'articolo 226; 2° che i provvedimenti già adottati, cioè i divieti temporanei d'importazione, costituivano misure di salvaguardia atte a consentire di

« ristabilire la situazione e di adattare (*o riadattare*) il settore interessato all'economia del mercato comune », a sensi dell'articolo 226.

Di fatto, con lettera 10 marzo 1961 la Commissione rispondeva affermando di interpretare questa comunicazione come una domanda del Governo italiano diretta ad ottenere l'autorizzazione — a titolo di misura di salvaguardia a sensi dell'articolo 226 del Trattato — a sospendere le importazioni di cui trattasi. La Commissione aggiungeva tuttavia che l'esame di una domanda siffatta non poteva avere l'effetto di sospendere la procedura di cui all'articolo 169 e di conseguenza, il 20 marzo 1961, essa chiedeva alla Corte di Giustizia, a norma dell'articolo 169, 2° comma, di constatare che il Governo italiano era venuto meno agli obblighi impostigli dall'articolo 31.

Successivamente alla presentazione del ricorso, ci è stato detto che la Commissione, con lettera 25 marzo 1961, decideva di non accogliere la domanda presentata a norma dell'articolo 226 e suggeriva invece al Governo italiano di introdurre un sistema di prezzi minimi in conformità all'articolo 44 del Trattato. Ci è stato pure detto che dopo aver nuovamente prorogato, sino al 30 giugno 1961, la sospensione delle importazioni, il Governo italiano dava infine

seguito ai suggerimenti della Commissione introducendo, con effetto dal 1º luglio 1961, il regime dei prezzi minimi per alcuni dei prodotti in questione, pur ristabilendo la completa libertà di importazione per i restanti prodotti.

Ho ritenuto opportuno dilungarmi sugli antefatti e riferire testualmente le disposizioni applicabili, proprio perchè mi sembra che la soluzione della controversia emerga in larga misura da questa semplice esposizione.

La prima questione che sorge è se, in conseguenza degli ultimi provvedimenti adottati dal Governo italiano, successivamente alla presentazione del ricorso, questo non sia divenuto privo di oggetto.

Come sapete, la Commissione non è di questo avviso : essa non intende ritirare il ricorso; dal canto suo, il Governo italiano nelle sue conclusioni non ha chiesto il non luogo a provvedere, limitandosi a chiedere alla Corte, nelle conclusioni presentate il 18 novembre 1961, che la Commissione sia invitata mediante ordinanza a fornire informazioni sui contatti ed i colloqui che hanno avuto luogo fra le parti e ad esibire tutto il carteggio relativo alla pratica, a partire dal 1º marzo 1961.

La Corte ha implicitamente respinto queste conclusioni. Allo stato degli atti, essendo terminata la fase orale, essa non potrebbe più accoglierle, se non con una sentenza interlocutoria oppure previa riapertura della discussione orale. La parte essenziale del carteggio è stata tuttavia esibita in extremis ed unita al fascicolo.

Comunque, è vostro compito stabilire, anche d'ufficio, se le conclusioni contenute nell'atto introduttivo siano divenute prive di oggetto, di guisa che il giudizio debba essere chiuso con un non luogo a provvedere. Dirò subito che, dal punto di vista logico, la questione dovrebbe essere esaminata solo dopo accertata la ricevibilità del ricorso, posto che il non luogo a provvedere riguarda già il merito; tuttavia, per maggiore chiarezza, vi chiedo licenza di trattarne in primo luogo, dato che la soluzione di essa dipende essenzialmente dall'interpretazione degli articoli 169 e 171 del

Trattato, interpretazione indispensabile per decidere delle eccezioni di irricevibilità opposte dal convenuto.

Le due tesi contrapposte vi sono note.

Per il Governo italiano, la chiave di volta della procedura è il parere motivato emesso dalla Commissione a normà dell'articolo 169. La Commissione può adire la Corte di Giustizia soltanto qualora

« lo Stato in causa non si conformi a tale parere ».

Le conclusioni della Commissione non potevano quindi avere altro oggetto che il seguente : piaccia alla Corte constatare che il Governo italiano non si è uniformato al parere emesso a norma dell'articolo 169 ed ha con ciò trasgredito gli obblighi imposti dal Trattato. La Corte non avrebbe altro compito che dichiarare se il Governo italiano si è uniformato o meno al parere della Commissione. Ora, si aggiunge, la Commissione ammette nella specie che il Governo italiano ha infine fatto onore ai suoi impegni. Senza dubbio ciò non è avvenuto entro il termine fissato dal parere motivato : tuttavia la sola questione che sorge è se il ritardo di qualche mese costituisca, di per sè, una nuova trasgressione da constatarsi con un nuovo procedimento. Quanto alla trasgressione che ha dato origine all'attuale controversia, essa sarebbe venuta meno in quanto, in ultima analisi, è stato ottemperato al parere. Così almeno ho compreso la tesi del convenuto.

La tesi della Commissione è completamente diversa. A suo parere, scopo del ricorso è ottenere che la Corte dichiari che uno Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato : sono le precise parole dell'articolo 171. Il parere motivato contemplato nell'articolo 169, 1° comma, non è che una delle fasi del procedimento amministrativo che precede il ricorso contenzioso. Una volta introdotto quest'ultimo, spetta alla Corte decidere *ex tunc* se la trasgressione è avvenuta, senza tener conto di ciò che è accaduto in seguito. Se, successivamente alla presentazione del ricorso, lo Stato di cui trattasi adotta le misure necessarie per porre fine all'infrazione, è perfettamente possibile che la controversia perda molta della sua importanza

pratica; tuttavia, sempre secondo la Commissione, rimane immutato l'interesse dell'esecutivo alla risoluzione da parte della Corte della questione giuridica se la trasgressione sia stata commessa. Essa aggiunge che la tesi contraria permetterebbe ad uno Stato in malafede di porre fine al proprio comportamento illegittimo soltanto alla vigilia della sentenza, provocando in tal modo un non luogo a provvedere, salvo a ricominciare il giorno seguente e ciò senza che la sussistenza della trasgressione possa essere dichiarata con sentenza.

Signori, la tesi che mi pare conforme al Trattato è quella della Commissione.

Il compito attribuito alla Corte dall'articolo 7 è molto chiaramente indicato : si tratta di dichiarare che uno Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato, non già di pronunziarsi sulla regolarità del parere motivato. La Corte dispone a questo proposito dei più ampi poteri. Non si tratta di un giudizio vertente sulla legittimità di un provvedimento ed è questo il motivo che ha reso superflua l'attribuzione alla Corte di poteri « de pleine juridiction » del genere di quelli contemplati dall'articolo 88 del Trattato C.E.C.A.. Non vi è qui alcun atto amministrativo previo.

Il parere motivato di cui all'articolo 169 ha in effetti un duplice scopo. Esso deve innanzitutto indicare i motivi giuridici e di fatto per i quali la Commissione ritiene che lo Stato di cui trattasi ha trasgredito uno dei suoi obblighi ed in secondo luogo deve rendere note al governo di detto Stato le misure che la Commissione ritiene necessarie onde porre fine alla trasgressione : questa seconda funzione del parere emerge dalle parole del secondo comma dell'articolo 169 :

« Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere... »

Non è quindi sufficiente che la Commissione constati la trasgressione; è inoltre necessario che essa indichi i mezzi atti a porvi fine.

È certo che le prescrizioni della Commissione a questo proposito potranno variare a seconda della natura della trasgressione e

delle circostanze del caso concreto. In molti casi sarà difficile, per non dire impossibile, esigere l'eliminazione retroattiva di tutte le conseguenze della trasgressione, oltre all'eliminazione di essa per l'avvenire. La Commissione dispone a questo proposito di un ampio potere di valutazione. È tuttavia possibile che, fra i provvedimenti che essa riterrà opportuno raccomandare, alcuni abbiano appunto lo scopo di compensare, in maggiore o minore misura, le conseguenze del comportamento illegittimo dello Stato in questione che si siano già prodotte. È del pari possibile che essa vi rinunzi, accontentandosi di ottenere che la trasgressione sia eliminata entro il termine fissato.

Ne consegue che la situazione giuridica sarà molto diversa a seconda che lo Stato si uniformi alle prescrizioni del parere entro il termine fissato oppure non vi si uniformi. Nel primo caso, la fase precontenziosa cessa *ipso iure* e la Commissione non può adire la Corte. Qualora lo facesse, la Corte dovrebbe constatare che lo Stato in questione si è uniformato al parere e di conseguenza, rigettare il ricorso.

Se viceversa lo Stato non si è uniformato al parere, *viene meno per esso l'eventuale vantaggio che gli potrebbe derivare dalla maggiore o minore moderatezza delle prescrizioni contenute nel parere.* La Commissione ha il diritto di adire la Corte e la lite verte in tal caso, non già sul punto se il parere sia stato osservato, bensì sull'esistenza di una trasgressione del Trattato. Lo Stato in causa ha mancato ad uno dei suoi obblighi? Ecco quanto la Corte è chiamata a « riconoscere », secondo l'espressione dell'articolo 171. Mi sembra evidente che questo riconoscimento deve aver luogo nel caso che la trasgressione sia avvenuta, a meno che gli effetti abbiano potuto esserne *giuridicamente* cancellati, il che avverrà ben di rado. La difficoltà potrà in tal caso consistere nello stabilire quali siano i « provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di Giustizia importa », provvedimenti che lo Stato è « tenuto ad adottare » a sensi dell'articolo 171. Se sorgesse una nuova controversia in proposito, in quanto la Commissione ritenesse insufficienti i provvedimenti adottati, essa dovrebbe costituire oggetto di un nuovo procedimento promosso dalla Commissione a norma

dell'articolo 169. Lo Stato in causa dovrebbe infatti essere considerato in tal caso come trasgressore dell'obbligo impostogli dall'articolo 171. Auguriamoci che non si debba mai arrivare a tanto.

In definitiva ritengo perciò che non vi sia motivo di esaminare se il Governo italiano si sia uniformato al parere motivato della Commissione, posto che i provvedimenti mediante i quali esso vi si sarebbe uniformato sono intervenuti solo dopo decorso il termine fissato nel parere, anzi successivamente alla presentazione del ricorso da parte della Commissione, ed inoltre detti provvedimenti non cancellano giuridicamente *ex tunc* gli effetti della trasgressione. Qualsiasi altra soluzione sarebbe a mio avviso non soltanto contraria alla lettera dell'articolo 171, ma anche tale da togliere al procedimento per la constatazione delle trasgressioni degli Stati gran parte della sua efficacia. Anche non volendo supporre che uno Stato membro possa un giorno ricorrere all'espediente prospettato dalla ricorrente (ma come esserne certi? gli interessi economici sono potenti e possono essere perfettamente legittimi dal punto di vista nazionale), è logico riservare un trattamento più favorevole allo Stato che si uniformi al parere della Commissione entro il termine fissato, evitando il procedimento contenzioso dinanzi alla Corte. Ambedue le parti possono avere interesse a trovare nel corso del procedimento amministrativo un terreno d'intesa, mentre, una volta iniziato il procedimento dinanzi alla Corte, non si può avere di mira che la pura applicazione del Trattato e l'unica questione da risolvere è se lo Stato di cui trattasi abbia mancato agli obblighi impostigli dal Trattato. Se la trasgressione è stata commessa, la Corte deve darne atto quand'anche, successivamente alla presentazione del ricorso, vi si fosse posto fine. Il ricorso non può giuridicamente essere dichiarato privo di oggetto.

Posso ora esaminare rapidamente — stavo per dire — i « motivi » proposti dal Governo italiano. In questa procedura « invertita » prevista dal Trattato di Roma, tutto si svolge infatti come se il vero ricorrente fosse il Governo e la vera convenuta la Commissione. Nella specie ciò si spiega facilmente con la circo-

stanza che l'incompatibilità con l'articolo 31 dei provvedimenti di sospensione adottati dal Governo italiano non è contestata, nè del resto contestabile, e che il Governo italiano ha svolto i propri argomenti come se si trattasse di un ricorso contro una *decisione* della Commissione. Il parere motivato dell'articolo 169 non è però una decisione.

Al ricorso sono state opposte tre eccezioni d'irricevibilità.

Secondo la *prima*, la lettera 21 dicembre 1960 della Commissione non può essere considerata un parere motivato a sensi dell'articolo 169. Il convenuto fa in proposito carico alla Commissione di essersi limitata a ricordare che i provvedimenti adottati dal Governo italiano riguardano determinati prodotti la cui liberalizzazione è stata consolidata, senza peraltro esaminare se gli argomenti svolti da detto Governo fossero pertinenti per quanto riguarda l'esistenza e la gravità della crisi che aveva colpito il mercato dei suini ed altresì la necessità delle misure provvisorie decise per porvi fine.

Signori, va fatta anzitutto un'osservazione di carattere generale. Non è il caso di esigere in materia il rispetto di determinate forme dato che, come ho detto, il parere motivato non è un atto amministrativo soggetto a controllo di legittimità da parte della Corte. Non si può parlare qui di un vizio di forma consistente nella « insufficiente motivazione ». Il parere motivato è destinato unicamente a precisare il punto di vista della Commissione per opportuna informazione del Governo interessato ed eventualmente della Corte. Se il parere è inadeguatamente motivato, ne può derivare soltanto il rischio che la Corte non sia in condizioni di constatare una trasgressione e di conseguenza respinga il ricorso : si tratta però di una questione di sostanza, non di forma.

Nella specie, era del resto naturale che la Commissione non si diffondesse sugli argomenti di fatto svolti dal Governo italiano, giacchè a suo avviso si trattava unicamente di una questione di diritto, posto che la violazione dell'articolo 31 per quanto riguarda

i prodotti regolarmente consolidati non poteva essere giustificata per alcun motivo.

Seconda eccezione d'irricevibilità — del pari riguardante il parere motivato — la quale non è che una variante della prima : vi sarebbe contraddizione fra l'atteggiamento della Commissione il 21 dicembre 1960, data del parere motivato, e quello assunto il 10 marzo 1961 in risposta alla richiesta di applicazione dell'articolo 226. In questa seconda occasione la Commissione rendeva noto che la domanda era allo studio in attesa delle necessarie informazioni. Il 21 dicembre 1960, come poteva allora la Commissione ritenersi in grado di valutare la situazione e di emettere un parere motivato?

Ho già risposto a questo argomento : la Commissione ritiene che, agli effetti dell'articolo 169 (constatazione della trasgressione), non fosse necessaria alcuna valutazione di fatto, posto che la trasgressione consisteva nella semplice inosservanza dell'articolo 31. Viceversa l'esame della domanda basata sull'articolo 226 implica senza alcun dubbio la valutazione dei fatti e la raccolta delle informazioni indispensabili. Non vi è alcuna contraddizione.

Terza eccezione. Il ricorso di cui all'articolo 169, secondo comma, è ricevibile soltanto se lo Stato in causa non si sia uniformato al parere motivato. Ora, il Governo italiano pretende di essersi uniformato al parere della Commissione inviandole il 5 gennaio 1961, cioè entro il termine fissato nel parere, una richiesta di applicazione dell'articolo 226 diretta ad ottenere l'autorizzazione ad adottare misure di salvaguardia.

Questo argomento mi sembra non pertinente : il solo modo in cui il Governo italiano avrebbe potuto uniformarsi al parere motivato consisteva nel dare inmediatamente inizio ai procedimenti interni necessari per porre termine al più presto alla sospensione ritenuta contraria dall'articolo 31 : il parere è perfettamente chiaro in proposito. L'avvio della procedura di cui all'articolo 226, cioè la presentazione di una richiesta diretta ad ottenere l'autorizzazione ad adottare misure di salvaguardia, non aveva evidentemente lo stesso oggetto.

Passiamo ora all'esame del merito.

La prima questione è se la reintroduzione, sia pure temporanea, da parte di uno Stato di misure restrittive all'importazione di prodotti consolidati fra gli Stati membri in conformità all'articolo 31, 2° comma, del Trattato, sia in contrasto con le disposizioni di questo articolo.

La riposta non può essere che affermativa. Su questo punto la tesi della Commissione non è del resto praticamente contestata dal convenuto.

Questi svolge tuttavia un certo numero di argomenti diretti a dimostrare che, tenuto conto delle circostanze, questa violazione dell'articolo 31 non costituirebbe peraltro una trasgressione da parte dello Stato italiano degli obblighi ad esso imposti dal Trattato.

Innanzitutto l'articolo 226 sarebbe applicabile nella specie e la Commissione avrebbe dovuto pronunziarsi su questa applicazione, pur non essendovi stata formalmente invitata prima della lettera 5 gennaio 1961.

Signori, non sono di questo parere. Le misure di salvaguardia previste dall'articolo 226 possono essere autorizzate soltanto con la procedura speciale contemplata nello stesso articolo, cioè a richiesta del governo interessato. Si tratta di misure assolutamente eccezionali, in quanto possono implicare deroghe alle norme del Trattato e provocare perturbazioni nel funzionamento del mercato comune. Il minimo che si possa esigere per l'avvio di una procedura atta a provocare conseguenze tanto gravi è una richiesta formale e non equivoca del governo interessato. Ora, prima del 5 gennaio 1961 non è stata presentata alcuna richiesta del genere, nè espressamente nè implicitamente : la lettera 20 giugno 1960 del Governo italiano, in ispecie, si richiama unicamente alle misure adottate da questo Governo, non già alle misure di salvaguardia che la Commissione avrebbe dovuto autorizzare.

In secondo luogo, il Governo italiano invoca i motivi d'urgenza che lo avrebbero indotto a prendere direttamente le misure temporanee rese necessarie dalle circostanze. Esso si richiama ai principi

generali del diritto pubblico secondo i quali ogni Stato ha il potere di adottare, in caso di eventi gravi, i provvedimenti di urgenza ritenuti necessari.

Signori, è molto difficile stabilire se ed entro quali limiti questi principi generali del diritto pubblico, inerenti alla sovranità degli Stati, siano tuttora opponibili ad un Trattato del genere di quello di Roma il quale, come il Trattato C.E.C.A., ha inteso prevedere tutto, ivi compreso l'imprevisto. Quello che è certo, però, è che l'argomento non può essere invocato nella specie, posto che esiste per l'appunto una precisa disposizione, l'articolo 226, la quale prevede una procedura d'urgenza. Indubbiamente, come il convenuto rileva, l'urgenza in determinati casi può essere tale da non consentire nemmeno il breve indugio di una procedura d'urgenza. Ad esempio, sarebbe stato comprensibile che il Governo italiano inviasse alla Commissione fin dal primo giorno una richiesta basata sull'articolo 226; come Voi sapete, ciò è però avvenuto solo dopo vari mesi. L'argomento relativo all'urgenza mi sembra quindi inaccoglibile.

Infine, il convenuto invoca l'articolo 36 del Trattato, il quale dice testualmente :

> « Le disposizioni degli articoli da 30 a 34 inclusi lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, nè una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri. »

Signori, confesso francamente che gli argomenti svolti a sostegno della tesi che i provvedimenti adottati dal Governo erano giustificati per motivi « d'ordine pubblico » oppure miravano alla « tutela della salute e della vita » della specie suina in Italia non mi sono parsi molto convincenti. Non ve n'è comunque traccia nel carteggio con la Commissione.

Nella fase scritta, del resto, non si è insistito su questo problema di sostanza, bensì è stata ancora sollevata una questione di forma :

la Commissione, investita del problema, avrebbe dovuto esaminare di propria iniziativa se l'articolo 36 fosse applicabile.

Ciò mi sembra inesatto. Posto che nulla poteva far supporre a priori che le restrizioni temporanee alle importazioni decise improvvisamente dal Governo italiano potessero essere giustificate a sensi dell'articolo 36, sarebbe stato per lo meno necessario che detto Governo vi si richiamasse, mentre in realtà non lo ha fatto.

Concludo chiedendo

— che la Corte riconosca che, sospendendo nelle note circostanze le importazioni dagli Stati membri dei seguenti prodotti :

  — suini vivi non destinati alla macellazione,

  — lardo e grasso di maiale non pressato nè fuso, fresco, refrigerato, congelato, salato o in salamoia, secco o affumicato,

  — strutto ed altri grassi di maiale pressati o fusi,

  — prosciutti cotti;

  la Repubblica italiana ha mancato ad uno degli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato,

— e che le spese siano poste a carico del Governo della Repubblica italiana.